

A AJUDA ALIMENTAR INTERNACIONAL EM GUERRAS CIVIS: ALÍVIO HUMANITÁRIO OU INTENSIFICAÇÃO DE FLAGELOS?

THE INTERNATIONAL FOOD AID ON CIVIL WARS: HUMANITARIAN RELIEF OR SCOURGE INTENSIFYING?

Thiago Lima (UFPB)
thiagolima3@gmail.com

Julia Rensi (UFPB)
juliarensi@gmail.com

Flávia Belmont (UFPB)
flabelmont@gmail.com

Resumo: O artigo busca explorar os efeitos da ajuda alimentar estrangeira em guerras civis, tema ainda incipiente no campo de Relações Internacionais no Brasil. A análise identificou que a ajuda pode afetar cinco aspectos daquele tipo de conflito: deflagração, risco, duração, mortes por efeitos indiretos e fortalecimento de grupos beligerantes. Embora não haja consenso sobre a maneira como esses aspectos são afetados, argumenta-se que conhecê-los e discuti-los é passo fundamental para melhorar o planejamento da ajuda humanitária.

Palavras-Chave: Ajuda alimentar. Ajuda humanitária. Guerra civil.

Abstract: This article aims to understand the effects of foreign food aid on civil wars, a theme so far incipient in International Relations field in Brazil. The analysis identified that the aid may influence five aspects of civil wars: deflagration, risk, duration, indirect effects and deaths from strengthening of warring groups. Although there is no consensus on how these aspects are affected, it is argued that knowing and debating them is a fundamental step to improve the planning of humanitarian aid.

Key-Words: Food aid. Humanitarian aid. Civil war.

Recebido: 13/10/2015

Aprovado: 30/12/2015

Introdução

Contrariando as expectativas mais otimistas, o século XXI já está profundamente marcado pelo flagelo das guerras internacionais e civis. Imagem angustiante desse período é composta pelos milhões de deslocados e refugiados resultantes destes confrontos que só aumentaram após a Guerra Fria. Em meio a este triste cenário, vive-se ainda uma crise da cultura humanitária (WEISS, 2014).

Entre as diversas calamidades que essas populações enfrentam, uma das mais graves é a fome. Em resposta a isso, Estados, Organizações Intergovernamentais e a Sociedade Civil buscam articular ações de alívio por meio da ajuda alimentar. Mas, embora o ato possa ser louvável do ponto de vista humanitário, quais os impactos da ajuda alimentar nos conflitos? Ela possui pontos negativos?

Concentrando-se em guerras civis – como recurso metodológico para viabilizar um exame mais detido de uma parte da literatura – os autores identificaram que, em muitos casos, a ajuda alimentar pode gerar efeitos indesejáveis. Conhecer essas consequências pode ser importante para o planejamento das operações de ajuda, bem como para compreender melhor a estratégia e os recursos táticos que atores interessados nos conflitos podem mobilizar.

Após extensa pesquisa bibliográfica, realizada até 2013, não foi identificada publicação em português nas principais bases de periódicos que tivessem se debruçado sobre o tema, o que confere a este trabalho uma dimensão exploratória. Objetivou-se, portanto, sistematizar algumas conclusões da literatura estrangeira. Almejou-se, também, apontar para a necessidade de estudos nesse campo.

O Brasil, por exemplo, valendo-se da sua posição de potência agrícola e tendo uma agenda ampla de combate à fome, buscou, neste século, participar mais ativamente de processos de ajuda alimentar emergencial. Ao longo de 2015, mais de 12 mil toneladas de alimentos foram doados pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) a países como Argélia, Cuba, Faixa de Gaza, Guatemala, Guiné, Libéria, Serra Leoa e República Centro-Africana. Contudo, avaliações dos objetivos e dos impactos dessas ações não parecem ainda estar disponíveis (ALBUQUERQUE, 2013; BRASIL, 2013; CONAB, 2015).

Guerras civis contemporâneas em países como a Síria, a Líbia e o Iêmen têm gerado milhares de refugiados e demandado crescente ajuda humanitária emergencial. Dada a complexidade destes conflitos e a dificuldade da distribuição de assistência, o impacto da ajuda alimentar tem sido uma preocupação recorrente, como mostra a preocupação Programa Mundial de Alimentos em relação à distribuição de alimentos e seu uso como arma política por grupos guerrilheiros na Síria (GREENE, 2013; VOA, 2015).

A ajuda alimentar global se encontra quantitativamente em declínio em perspectiva histórica. Nos anos 1960, 20% dos investimentos da Official Development Assistance eram destinados a ela, mas em 2012, foram apenas 5% (MARGOLIES & HODDINOTT, 2012). Se menos recursos são empregados, otimizar seu emprego se torna ainda mais necessário. A ajuda alimentar é regida por normas de Direito Internacional, dentre as quais se destaca a *Food Aid Convention*. Apesar disso, questões têm sido levantadas sobre algumas bases éticas dos princípios consagrados nas Convenções (KRACHT, 2000). A lei humanitária internacional é construída sobre o princípio de que a ação humanitária deve salvar vidas e reduzir sofrimento acima de tudo, mas nem sempre a ajuda alimentar é realizada altruisticamente (BURBACH & FLYNN, 1982; MCDONALD, 2010; CLAPP, 2012).

Observando estes aspectos, os autores se perguntam quais os efeitos que a ajuda alimentar estrangeira pode causar em uma guerra civil. Para lidar com esse problema, foi realizada uma

revisão bibliográfica e identificou-se ao menos cinco aspectos de uma guerra civil (variáveis dependentes) que podem ser afetados pela doação de alimentos (variável independente): deflagração, risco, duração, mortes por efeitos indiretos e fortalecimento de grupos beligerantes. A literatura encontrada não é consensual, o que torna interessante explorar as diferentes constatações. Alguns estudos apontam que a ajuda alimentar estimula conflitos em alguns aspectos, outros, que os arrefecem.

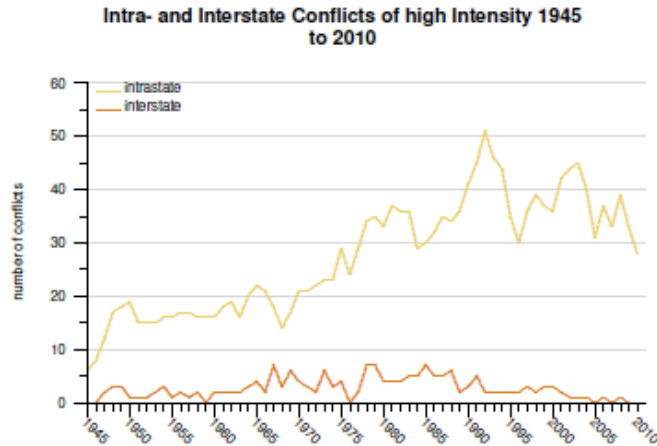
O presente trabalho está dividido em três seções, além da introdução e da conclusão. Abordou-se nas próximas duas seções os conceitos de guerra civil e ajuda alimentar e, posteriormente, os autores reportaram suas constatações sistematizadas em cinco subseções, quais sejam, respectivamente: deflagração, risco, duração, mortes por efeitos indiretos e fortalecimento de grupos beligerantes. Ao final, mostraram as conclusões, indicando, em resumo, quais os impactos encontrados sobre cada um desses aspectos da guerra civil.

1. Considerações sobre guerras civis

Dezenas de países ao redor do mundo têm sofrido com conflitos civis nas últimas décadas, gerando milhões de mortes, com consequências humanitárias atordoantes. Segundo Miguel (2007), ocorreram pelo menos 3 milhões de mortes civis no conflito na República Democrática do Congo (antigo Zaire) e milhões de outras mortes no Sudão, Ruanda, Serra Leoa, Angola, Somália, Uganda, Moçambique e Libéria, entre outros.

Os conflitos intraestatais de alta intensidade ocorrem numa quantidade muito maior do que os conflitos interestatais, como demonstra o gráfico 1. Conflitos de alta intensidade são aqueles em que o uso da violência ocorre de forma repetida ou de forma generalizada e contínua, sempre de forma organizada (HIIK, 2010). Segundo Collier e Hoeffler (2002), apenas dois dos 25 maiores conflitos considerados pelo *Stockholm International Peace Research Institute* em 2001 foram classificados como internacionais.

Gráfico 1: Conflitos intra e interestatais de alta intensidade, 1945-2010



Fonte: (HIIK, 2010)

Para que um tipo de conflito seja considerado uma guerra, é necessário que a violência seja usada continuamente, de modo sistemático e organizado. As partes hostis devem usar medidas extremas, dependendo da situação do conflito, e a destruição pode ser massiva e de longa duração (SAINT-PIERRE, 2000; HIIK, 2010). Mas como saber que um tipo de conflito configura-se como guerra civil? Zimerman (2006) oferece cinco características:

desafia a soberania de um país reconhecido internacionalmente; ocorre dentro das fronteiras reconhecidas de um país; envolve o país (ou seus representantes) como principal combatente; envolve rebeldes com capacidade de organizar oposição armada ao governo e ocasiona mais de mil mortes (pelo menos no primeiro ano em que é codificada) (ZIMERMAN, 2006, p. 16).

O parâmetro de mil mortes utilizado pelo projeto *Correlates of War* (COW), apesar de amplamente aceito, recebe críticas. Sambanis (2004), por exemplo, aponta a questão da falta de proporcionalidade. Em algumas nações pequenas, poucas mortes podem ser dramaticamente importantes – um conflito que matasse 500 pessoas num país de um milhão de habitantes abateria 0,05% da população, o que representa um dado muito elevado. Ademais, muitos dos mortos resultantes da guerra civil não estão diretamente envolvidos no confronto e decorrem de seus efeitos indiretos, como a fome, a desidratação, a carência de assistência à saúde e, portanto, a concentração e o forte alastramento de doenças. Estes efeitos colaterais seriam, inclusive, alguns dos motivos para a assistência alimentar internacional (STEWART, 1998). Crescentemente são os civis, mais do que os combatentes, as vítimas dos conflitos armados, e a distinção entre uns e outros como vítimas de uma guerra torna-se cada vez mais turva (KRACHT, 2000). Apesar disso, geralmente o critério de mortes em guerras do COW refere-se a mortes militares (SAMBANIS, 2004).

O *Uppsala Conflict Data Program* (s.d.) faz ainda uma distinção entre dois tipos de conflitos internos: conflitos não-estatais e guerras civis, sendo que este envolve o Estado como uma das partes combatentes e aquele o exclui das partes beligerantes. Conflitos não-estatais também são menores do que guerras civis, já que apenas 25 mortes são suficientes para classificá-los como tais. O chamado conflito comunal é o conflito não-estatal que mais se aproxima de guerra civil. Esse tipo de confronto envolve grupos com milícias armadas permanentes ou semi-permanentes, mas não envolve o governo. Podem, no entanto, ser incluídas forças governamentais, como ocorreu nos massacres em Darfur, Ruanda e Burundi. Esses conflitos têm o potencial de se transformarem em guerras civis quando o governo passa a apoiar, tacitamente ou não, um grupo comunal à custa de outro (BRINKMAN & HENDRIX, 2011).

Apesar de serem internos, é improvável que algum conflito de alta intensidade ocorra de forma isolada das relações internacionais. Há casos em que a interferência estrangeira, que pode ser estatal ou não-estatal, ocorre de forma direta e explícita e há casos em que ela se processa de forma indireta e camuflada, seja por vias militares ou não militares. Espera-se, inclusive, que a própria vitimação suscite esforços humanitários internacionais, que podem ser mais ou menos altruístas (JENKINS, SCANLAN,; PETERSON, 2007).

2. Assistência humanitária emergencial: ajuda alimentar

Para compreender a questão proposta mais claramente é preciso abordar o conceito de ajuda alimentar. Encontrar uma definição consensual é tarefa praticamente impossível, já que os consensos são superficiais e a prática é muito diversa (CLAY & STOKKE, 2000). Até mesmo as estatísticas globais são prejudicadas, pois o que é relatado como ajuda ou assistência alimentar varia de uma agência para outra (CLAY & STOKKE, 2000). Nesse sentido, é importante ressaltar que isso cria também uma dificuldade para a realização dessa pesquisa, pois nem sempre os termos assistência e ajuda alimentar são precisamente definidos pelos autores. De todo modo, podemos avançar tocando em dois aspectos: os tipos de assistência e suas formas de entrega.

Basicamente, existem dois tipos de auxílio alimentar: a assistência alimentar (*food assistance*) e a ajuda alimentar (*food aid*) (CLAY & STOKKE, 2000). A assistência alimentar promove uma maneira de abordar a insegurança alimentar tanto transitória quanto crônica. Esta assistência pode envolver a doação de dinheiro para a compra de alimentos, o barateamento artificial dos preços, o fornecimento direto de alimentos para serem consumidos no local de doação ou em casa e, ainda, programas mais elaborados de desenvolvimento. São medidas que podem ser financiadas com recursos próprios do Estado ou provenientes do exterior. O papel da assistência

alimentar é proporcionar alívio em uma emergência e contribuir para a estabilização das pessoas e regiões afetadas.

Já a ajuda alimentar é normalmente entendida com o auxílio na forma de *commodities*, que pode complementar os programas de assistência alimentar, seja ao proporcionar alívio no balanço de pagamentos, substituindo as importações comerciais, ou como apoio ao orçamento, por meio da receita obtida com a venda dos mesmos. Essa ajuda pode ocorrer de três formas: ajuda direta, pela entrega de alimentos adquiridos nos mercados; transações triangulares, quando os alimentos a serem doados são comprados de países em desenvolvimento; ou compras locais, realizadas no mercado do próprio país receptor. Assim, a ajuda alimentar é aquela que é entregue ao assistido na forma de *commodity*.

Stewart (1998) distingue, ainda, a ajuda que é prestada aos países em conflito (CONF-AID) daquela que pretende apoiar o desenvolvimento (DEV-AID). A redução rápida de mortes e o alívio imediato de sofrimento são os maiores objetivos da CONF-AID, mas, na prática, doadores têm seguido essa orientação desconsiderando consequências e efeitos negativos que podem ser gerados por elas.

A ONG Acción Contra El Hambre constata que a forma como a ajuda é entregue também geraria efeitos diferentes em uma situação de insegurança, de forma que esta ONG acredita que a forma de entrega através de cupons seria mais eficiente em relação à segurança do que a entrega em espécie.

Assim, nesse trabalho, buscamos entender os impactos que a ajuda alimentar – executada na forma de doações emergenciais de *commodities* – têm sobre países que sofrem com guerras civis.

3. Efeitos da ajuda alimentar nas guerras civis

Depois de esclarecer os conceitos de ajuda alimentar e guerra civil que usaremos neste trabalho, discutiremos quais os efeitos que a ajuda alimentar estrangeira pode causar em uma guerra civil. Por meio da literatura, identificamos cinco aspectos centrais de uma guerra civil que podem ser influenciados pela ajuda alimentar: deflagração, risco, duração, mortes por efeitos indiretos e fortalecimento de grupos beligerantes. Abordaremos estes aspectos individualmente.

3.1 Deflagração

A ajuda alimentar pode ser motivadora do surgimento dos primeiros sintomas de um conflito, os quais, quando se desenvolvem, deflagram a guerra. Porém, a literatura sobre os efeitos de tal ajuda na deflagração de conflitos civis apresenta divergências. Muitos fatores presentes nos países

receptores podem influenciar o efeito da ajuda alimentar sobre a guerra civil. Em diferentes situações, ela pode atenuar os sintomas da guerra, intensificá-los ou, simplesmente, não surtir efeitos significantes, como veremos adiante.

Pobreza e renda decrescente são algumas possíveis chaves para o início dos conflitos civis. Isso deve ocorrer porque a pobreza fomenta a violência armada que visa a saquear posses e recursos naturais ou, numa variante da teoria desenvolvida por Fearon e Laitin, porque Estados pobres simplesmente têm capacidade constitucional limitada pra reprimir revoltas armadas (apud MIGUEL, 2007). A probabilidade de início e duração do conflito depende significativamente da previsão de vitória da rebelião, representada pela base de recursos naturais, pela renda per capita e pelos possíveis custos de continuar o conflito (MARGOLIES & HODDINOTT, 2012).

Brinkman e Hendrix (2011) revisaram a literatura recente sobre o tema e concluíram que a insegurança alimentar pode ser a causa do conflito. Na verdade, a insegurança alimentar, sozinha, não é condição necessária nem suficiente para o desencadeamento de conflitos, mas, especialmente quando causada por preços elevados, aumenta o risco de colapso democrático, conflito civil, protesto, motim e conflito comunal.

Como insumo para o desencadeamento de guerras civis, a insegurança alimentar pode ser mitigada através da ajuda alimentar. Alguns autores, porém, têm discordado do possível efeito atenuante. Na avaliação de alguns autores, como Nunn e Qian (2012), não existe tal correlação. Porém, Margolies e Hoddinott (2012) mostram que o aumento da ajuda alimentar per capita em 6,4% eleva a possibilidade de deflagração de um confronto em 9,5%. Esse efeito é maior nos países que não apresentam governos civis, fracionamento étnico, nem conflitos históricos; mas a assistência alimentar, especificamente, não causa impactos em conflitos nos países que são governados por civis (MARGOLIES & HODDINOTT, 2012). Outros autores, no entanto, defendem que os impactos da ajuda alimentar na guerra civil independem da presença de governos civis ou militares. Ainda, seus efeitos sobre países com diferentes polarizações étnicas são similares, mas os impactos sobre os conflitos em países cuja diversidade étnica é pequena são menores. Em países com diferentes níveis de renda, o impacto da assistência alimentar em conflitos teve resultados quase idênticos (NUNN & QIAN, 2012).

O fato de alguns governos receberem a ajuda e direcioná-la apenas para certos grupos específicos aumenta as hostilidades e promove conflitos. A comida é um bem fungível e pode ser aproveitada pelo governo para aumentar a receita, podendo promover competição política e conflito. Assim, algumas pesquisas apontam que a ajuda humanitária torna a guerra civil mais provável pelo fato de que os grupos rebeldes serão incitados a capturar o Estado para conseguir vantagens

econômicas. Quanto maior a assistência, mais lucrativa seria essa captura (COLLIER & HOEFFLER, 2002).

A assistência alimentar pode fazer os preços baixarem por aumentar a oferta de comida nos países receptores, o que prejudica os comerciantes, mas, por outro lado, faz com que a população consiga comprar mais comida e isso diminuiria a incidência de um conflito civil (NUNN & QIAN, 2012).

Encontraram-se fortes correlações entre níveis de renda nacional e taxas de crescimento econômico, por um lado, e a ocorrência de um conflito civil, por outro. Estas correlações levam à argumentação de que participar de grupos armados torna-se mais atrativo, especialmente para homens jovens e desempregados, quando as opções legítimas de ganho de renda são escassas. A existência de recursos facilmente saqueáveis no contexto de uma sociedade amargamente pobre pode conduzi-la à violência (MIGUEL, 2007). Isso nos leva a questionar se a existência regular de ajuda alimentar seria um motivador do alistamento militar, já que são comuns os saques daquela ajuda promovidos por forças militares. A ONG Acción Contra El Hambre acredita que políticas mais complexas que promovem a segurança alimentar poderiam reduzir a desigualdade e, consequentemente, reduzir a deflagração de conflitos, mas que a ajuda alimentar em si não teria a mesma capacidade.

Estudos apontam relações entre insegurança alimentar, ajuda alimentar e violência política. Embora o estabelecimento de relações causais diretas entre essas variáveis careçam de evidências mais fortes, o que é possível notar é que as pesquisas reportam alguma relevância da questão alimentar como componente das condições econômicas e sociais que contribuem para a deflagração de conflitos. Conforme Berman (apud BRINKMAN & HENDRIX, 2011, p.5),

Esses argumentos são mais válidos no que concerne à participação em guerra civil e rebelião, onde a participação é melhor explicada por uma mistura de mazelas – as quais fornecem motivação – e incentivos seletivos – proteção contra violência e oportunidades de participar de predações ou receber comida, roupas, abrigo e outros benefícios materiais – do que por mazelas individualmente.

Isso nos leva a outro ramo da literatura que estuda a influência da ajuda alimentar no risco de ocorrência de guerras.

3.2 Risco

Os estudos que tratam sobre os riscos de ocorrência de guerras civis são abundantes e normalmente feitos com análises de um grande número de casos. Eles buscam identificar os fatores que aumentam

a probabilidade de uma guerra civil ocorrer. Essa literatura é diferente daquela que lida sobre deflagração, embora as duas se pereçam muito e gerem, inclusive, alguma confusão. A diferença entre elas, pelo que pudemos entender, é que a de deflagração se refere à explicação da explosão dos conflitos e a de risco aos fatores que podem ser observados em prazo mais longo, visando ao desenvolvimento de sistemas de alerta, por exemplo.

Alguns indicadores podem alertar as agências humanitárias ou os países doadores para o risco de situações de conflito. Fatores como más tendências em distribuição de terras, renda e seguro desemprego, problemas ambientais, violações em direitos humanos, embates religiosos e étnicos e preparação local para a prevenção de crises etc, podem preparar terreno para o acontecimento de uma futura guerra civil (KRACHT, 2000). Muitos autores, porém, têm encontrado na fragilidade econômica um grande indicador para a vulnerabilidade dos países em sucumbirem a um conflito civil. Com relação à questão alimentar, especificamente, analistas demonstram que “países com ingestão calórica per capita mais baixa são mais propensos a experimentar conflitos civis [...] como Angola, República Democrática do Congo, Papua-Nova Guiné e Serra Leoa” (BRINKMAN & HENDRIX, 2011, p. 5).

No caso das condições econômicas gerais, a assistência estrangeira pode fornecer um mecanismo potencial para mitigar o risco de conflito nos países de baixa-renda durante épocas de severas crises econômicas. Em particular, a ajuda estrangeira pode ajudar os governos receptores a manterem seus níveis de gastos sociais ou, pelo menos, minimizarem a diminuição nos gastos governamentais amortecendo a diminuição das receitas do governo provenientes dos choques econômicos. Esse efeito pode ser efetivamente positivo se a assistência puder ajudar a prevenir, no curto prazo, a inclinação de um país a um conflito devido a um choque econômico de curto prazo (BURCU & TIRONE, 2012). E no caso específico da insegurança alimentar? Políticas e os programas de segurança alimentar contribuem, segundo Kracht (2000) e Collier e Hoeffler (2002), para a redução das desigualdades socioeconômicas e fomentam a produção e a disponibilidade de comida. Eles também ajudam a reduzir o potencial desencadeamento do conflito, realçando sua prevenção. Onde a segurança alimentar tem sido alcançada, outros aspectos das falhas socioeconômicas também tendem a ser melhorados e, nessas circunstâncias, a ocorrência de conflito é muito menos provável (KRACHT, 2000).

Esta lógica, porém, pode ser contestada porque a ajuda alimentar pode ter efeitos perversos sobre a economia. Por exemplo, pode estimular a migração, diminuindo a força de trabalho no campo, e desincentivar a produção devido à oferta gratuita ou subsidiada de bens agrícolas. Isso pode afetar negativamente o PIB, aumentando as tensões locais (STEWART, 1998). Por isso Kracht

(2000) alerta para a necessidade de se monitorar cuidadosamente o desempenho agrícola, ainda mais num contexto de distribuição desigual, como um dos fatores que podem levar à guerra civil.

3.3 Duração

Quando o conflito já é uma realidade, a ajuda alimentar muitas vezes ocorre como uma ajuda emergencial. A ajuda alimentar fornecida para países em conflito exige um exame complementar devido ao contexto frágil em que é fornecida e, especialmente, na questão de como a ajuda alimentar pode agravar ou atenuar o conflito (MARGOLIES & HODDINOTT, 2012).

A ajuda alimentar para países que se encontram em guerra civil tem efeitos além do agravamento ou atenuação do conflito, pois pode influenciar também a duração do conflito, a ponto de prolonga-lo ou diminui-lo.

Alguns estudos sugerem que a ajuda alimentar pode ser uma força atenuante na duração do conflito. Isso porque ela é fungível e poder ser convertida em recursos financeiros para fortalecer as defesas militares do governo, abreviando o confronto. Além disso, ela pode aumentar o custo de oportunidade para as pessoas se envolverem na guerra, já que a pobreza e a ausência de emprego são amenizadas com as doações (MARGOLIES & HODDINOTT, 2012). Na visão de outros autores, porém, a assistência alimentar pode aumentar a longevidade dos conflitos. Calculou-se que um aumento de 1.000 TM na assistência alimentar fornecida pelos EUA diminuiu a probabilidade de se finalizar um conflito civil em um ano entre 0,48% e 0,61%, sendo que os resultados mais significantes são o prolongamento de conflitos menores (NUNN & QIAN, 2012).

3.4 Mortes por efeitos indiretos

Uma das preocupações daqueles que lidam com a ajuda alimentar são seus efeitos colaterais indesejados. Isto é, apesar de buscarem aliviar o sofrimento por meio de doações, o resultado pode ser o aprofundamento daquela condição, aumentando o número de mortes indiretas.

Em situação de guerra civil, por exemplo, a população local tende a migrar para campos onde o auxílio é distribuído, e isso, paradoxalmente, pode piorar a situação dos não combatentes, já que doenças poderiam se espalhar pelos acampamentos nos quais a população se reúne justamente para receber a ajuda (STEWART, 1998).

A população não combatente também pode sofrer de fome por conta do aumento dos gastos militares que, conseqüentemente, reduzem os recursos públicos aplicados em necessidades básicas, como o fornecimento de alimentos.. Ao mesmo tempo, os conflitos armados internos perturbam a produção, os mercados e a distribuição agrícola, agravando a situação. Nessas condições, os

alimentos passam a ser utilizados como arma política para mobilizar e sustentar o combate, prejudicando ainda mais a segurança alimentar (JENKINS; SCANLAN; PETERSON, 2007).

A ajuda alimentar estrangeira poderia aliviar o sofrimento dos famintos, porém isso nem sempre é factível. Pode ocorrer de a ajuda alimentar expor a população não combatente à maior violência, pois em uma situação de guerra civil os exércitos são sempre os últimos membros da sociedade a morrerem de fome, já que eles tirarão comida dos civis à força se necessário (KRACHT, 2000). Em alguns casos, como na Libéria, os senhores da guerra mantinham populações famélicas como iscas, buscando atrair ajuda alimentar estrangeira para, posteriormente, saqueá-la (BLOUIN; PALLAGE; STÉPHANE, 2008). Por isso, algumas organizações de assistência humanitária têm, inclusive, adotado a alimentação deliberada de exércitos como uma forma de proteção dos civis ou de pedágio para alcançá-los (KRACHT, 2000).

A parte operacional da ajuda alimentar é constantemente destacada pela literatura como uma das principais dificuldades de se levar efetivamente socorro. Em países com melhor estrutura de transportes e com menos fragmentação étnica, os efeitos da assistência alimentar são mais efetivos. Muitas vezes, porém, os alimentos têm de ser transportados em países que têm pouco controle sobre seu território ou sobre a região de que se trata. Nas vizinhanças da Etiópia, por exemplo, que carecem de infraestrutura, em meio ao conflito, a comida é roubada e trocada por armas. A quantidade de roubo pode inclusive exceder o valor da assistência, já que até os próprios comboios que transportam comida são roubados e saqueados (NUNN & QIAN, 2012).

Nesse sentido, mesmo sendo altruísta a intenção que promove a ajuda, o que ocorre na prática é o fortalecimento dos grupos beligerantes, em detrimento das necessidades dos flagelados.

3.5 Fortalecimento de grupos beligerantes

A ajuda alimentar pode influenciar os conflitos ao se tornarem, propositadamente ou não, recursos de poder para senhores de guerra, governos ou outros líderes em um conflito. É sabido que combatentes roubam ou extorquem ativos da ajuda humanitária por várias razões: para vendê-los ou comercializá-los em troca de outros ativos, como revólveres e minas; para alimentar outros combatentes, fornecer suprimentos médicos e usar os alimentos em troca de favores sexuais. Além de bens humanitários, os soldados podem receber dinheiro para dar proteção aos trabalhadores das agências ou aos seus armazéns e para permitir acesso a certas estradas, aeródromos ou portos.

As agências humanitárias têm, implícita ou explicitamente, fechado acordos e aceitado que uma porção dos bens para assistência sejam desviados para os guerreiros – um tipo de taxa ou ‘custo de fazer negócio’ em zonas de guerra. (BLOUIN & PALLAGE, 2008). No caso da ajuda alimentar,

é abundante a literatura, por exemplo, que descreve a ação de grupos rebeldes que buscam garantir sua sobrevivência por meio de apropriação ou saque (MARGOLIES & HODDINOTT, 2012). Nunn e Qian (2012) indicam que 80% da ajuda pode ser roubada em seu caminho. Os alimentos podem, inclusive, ser taxados por grupos armados contra os quais a população local tem menos poder.

Assim, efeitos negativos da assistência alimentar podem ser percebidos quando os alimentos servem de arma de guerra em conflitos civis, ou seja, no momento em que alguns grupos são sustentados e impedem outros de terem acesso aos alimentos, destruindo ou roubando fontes de entitulação de comida ou mesmo não deixando que a assistência alimentar chegue à população alvo (JENKINS; SCANLAN; PETERSON, 2007). A vida de alguns grupos beligerantes é sustentada pela guerra, pois esta cria fontes de recursos, tais como roubos e participação no mercado negro, aproveitando-se da escassez de alimentos (STEWART, 1998).

Esses problemas salientam a necessidade de uma abordagem que seja sensível ao conflito (*conflict-sensitive*) para a cooperação internacional, que tenha uma visão abrangente da prevenção de conflitos, do alívio e da resolução, e da *peace-building* após o conflito (KRACHT, 2000). Estas precauções são da maior importância para o Brasil, que vem aumentando sua contribuição de ajuda alimentar.

Conclusão

A ajuda alimentar pode criar condições para a paz se, desde o início, auxiliar a construir instituições estatais; a resolver as causas profundas dos conflitos, por meio da redução das desigualdades horizontais no acesso aos serviços públicos; contribuir para a coesão social e aumentar a legitimidade dos governos. A ajuda alimentar internacional pode ter um papel importante durante o conflito e no período pós-conflito. Organizações internacionais como a WFP e ONU são particularmente importantes nessas situações por causa da capacidade reduzida dos governos em fornecer serviços básicos em Estados que passam por conflito e devido à (em tese) imparcialidade dos seus funcionários.

Por meio da análise da literatura em relação aos efeitos que a ajuda alimentar estrangeira pode causar em uma guerra civil, constatou-se, entretanto, que ela pode motivar o surgimento dos primeiros sintomas de um conflito, os quais, quando se desenvolvem, deflagram a guerra. Nestas considerações finais, é importante deixar claro que os autores não condenam a prática da ajuda alimentar. Ela pode minimizar os riscos do conflito civil, se entregue prontamente em contexto de sofrimento de choque econômico de curto prazo, diminuindo os gastos do governo e o desespero humano. A ajuda estrangeira sustentada pode também ser efetiva em se tratando da redução de

desigualdades socioeconômicas, as quais são frequentemente grandes indicadores da ocorrência de guerras civis. Não obstante, nem sempre essa relação é encontrada, já que a ajuda alimentar pode afetar negativamente o PIB do país receptor por meio de seu efeito diminuidor na força de trabalho no campo e pode desestimular a produção – por isso, o desempenho agrícola deve ser avaliado com cautela.

Quanto aos resultados em relação à duração do conflito, foi visto que a literatura não é consensual. Alguns autores apontam que a ajuda alimentar pode ser uma força atenuante na duração do conflito, pois esta pode fortalecer as defesas militares do governo, abreviando o confronto, e elevando o custo de oportunidade para as pessoas se envolverem na guerra. Outros pesquisadores concluem que esta pode aumentar a longevidade dos conflitos.

Observa-se, também, que os efeitos indiretos da assistência podem ser bastante negativos em situação de guerra civil. A população local tende a migrar para campos onde o auxílio é distribuído, e isso, paradoxalmente, pode piorar a situação dos não combatentes, já que doenças poderiam espalhar-se pelos acampamentos nos quais a população se reúne justamente para receber a ajuda (STEWART, 1998). A ajuda alimentar pode, ademais, expor a população não combatente à maior violência, pois em uma situação de guerra civil os exércitos tirarão comida dos civis à força, se necessário.

A ajuda alimentar pode, ainda, influenciar os conflitos ao se tornarem, propositadamente ou não, recursos de poder para senhores de guerra, governos ou outros líderes em um conflito. Os alimentos servem de arma de guerra em conflitos civis, ou seja, alguns grupos são sustentados e impedem outros de terem acesso aos alimentos, destruindo ou roubando fontes de entitulação de comida ou mesmo não deixando que a ajuda alimentar chegue à população alvo.

Portanto, levando-se em conta a constatação dos efeitos da ajuda alimentar em guerras, depreende-se que este instrumento pode ser menos efetivo para responder a crises complexas quando usado em isolamento. Ao que tudo indica, a ajuda alimentar deve ser executada de forma simultânea ao alívio de emergência, *peacekeeping*, diplomacia, direitos humanos e atividades voltadas ao desenvolvimento, que devem ser planejados de maneira estruturada para que sejam mutuamente reforçados (DUGGAN apud KRACHT, 2000, p 143).

Ao observar os aspectos negativos da ajuda alimentar deve-se questionar se os benefícios trazidos por esta são maiores do que os custos. As vidas salvas por meio desta ajuda prevalecem sobre as vidas perdidas no conflito, a miséria e o empobrecimento associados à guerra? Como indica KRIPKE (2014), em uma reflexão publicada no site da Oxfam, uma das principais organizações internacionais de ajuda alimentar, esta análise nos mostra como ferramentas de assistência,

aparentemente simples, como a ajuda alimentar podem ter efeitos complexos e contraditórios que devem ser estudados mais a fundo.

Não se pretende, com esta síntese, desestimular o ímpeto daqueles que buscam fornecer auxílio realmente humanitário e sim exortar o aperfeiçoamento dessas ações. Compreende-se que, diante dos tristes quadros estampados pelas populações vitimadas pelo flagelo da fome, o impulso de ajudar seja o mais forte. É importante que os planejadores tornem esse impulso também mais eficiente.

Referências

ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro de (2013). **Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003- 2010)**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Orientadora: Profa. Dra. Miriam Gomes Saraiva).

BLOUIN, Max ; PALLAGE, Stéphane (2008). Humanitarian Relief and Civil Conflict. **The Journal of Conflict Resolution**, 52 (4): 548-65.

BRASIL, Pilar Figueiredo (2013). **O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010)**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Orientador: Prof. Dr. Pio Penna Filho).

BRINKMAN, Henk-Jan; HENDRIX, Cullen S. (2011). Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences and Addressing the Challenges. **World Food Programme Occasional Paper**, 24: 1-26.

BURBACH, Roger ; FLYNN, Patricia (1982). O arsenal de cereais dos EUA: O Alimento como Arma. *In* BURBACH, Roger & FLYNN, Patricia (ed.). **Agroindústria nas Américas**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 66-83.

BURCU, Savun; TIRONE, Daniel C. (2012). Foreign Aid, Democratization and Civil Conflict. **American Journal of Political Science**, 55 (2): 233–46.

CLAPP, Jennifer (2012). **Hunger in The Balance: The new politics of international food aid**. New York: Cornell University Press.

CLAY, Edward; STOKKE, Olav (2000). The Changing Role of Food Aid and Finance for Food. *In* CLAY, Edward & STOKKE, Olav (ed.). **Food Aid and Human Security**. London: Frank Cass Publishers, 13-54.

COLLIER, Paul; HOEFFLER, Anke (2002). AID, Policy and Peace: Reducing the risks of civil conflict. **Defense and Peace Economics Journal**, 13 (6): 435-50.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (2015). **Doações internacionais foram destinadas a 8 países**, publicado em conab.gov.br [http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=39161]. Disponibilidade: 23/12/2015.

GREENE, David (2013). **How food aid is being used as a weapon in Syria**, publicado em npr.org [http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=206555367]. Disponibilidade: 18/06/2015.

HEILDELBURG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH (HIK) (2010). Conflict Barometer 2010. Crises - Wars - Coups d'État - Negotiations - Mediations - Peace Settlements. 19th Annual Conflict Analysis. Department of Political Science, University of Heidelberg. Publicado em hiik.de [http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2010.pdf]. Disponibilidade: 10/10/2012.

JENKINS, Craig; SCANLAN, Stephen J.; PETERSON, Lindsey (2007). Military Famine, Human Rights, and Child Hunger. **The Journal of Conflict Resolution**, 51 (6): 823-47.

KRACHT, Uwe (2000). Humanitarian Crises: Food Security and Conflict Prevention. In CLAY, Edward & STOKKE, Olav (ed.). **Food Aid and Human Security**. London: Frank Cass Publishers, 120-48.

KRIPKE, Gawain (2014). **Does food aid cause conflict?** publicado em oxfamamerica.org [http://politicsofpoverty.oxfamamerica.org/2014/06/food-aid-cause-conflict/]. Disponibilidade: 15/05/2015.

MARGOLIES, Amy; HODDINOTT, John (2012). Mapping the Impacts of Food Aid: Current Knowledge and Future Directions. **UNU-WIDER Working Paper**, 34: 1-23.

MCDONALD, Bryan L. (2010). **Food Security**. Cambridge: Polity.

MIGUEL, Edward (2007). Poverty and Violence: An Overview of Recent Research and Implications for Foreign Aid. In BRAINARD, Lael; CHOLLET, Derek (ed.). **Too Poor for Peace? Global Poverty, Conflict and Security in the 21st Century**. Washington: Brookings Institution Press, 50-59.

NUNN, Nathan; QIAN, Nancy (2012). Aiding Conflict: The Impact of U.S. Food Aid on Civil War. **NBER Working Paper**, 17794: 1-49.

O'REILLY, Fiona; SHOHAM, Jeremy; WALLACE, Jane (2000). Humanitarian Crises and Conflict: Food Assistance and Nutritional Security Issues. In CLAY, Edward; STOKKE, Olav (ed.). **Food Aid and Human Security**. London: Frank Cass Publishers, 120-48.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis, Ed. (2000). **A política armada: fundamentos da guerra revolucionária**. São Paulo: Editora Unesp.

SAMBANIS, Nicholas (2004). What Is Civil War?: Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition. **Journal of Conflict Resolution**, 48 (6): 814-58.

STEWART, Frances (1998). Food aid during conflict: can one reconcile its humanitarian, economic and political economy effects? **American Journal of Agricultural Economics**, 80 (3): 560-5.

UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM (s./d.). Definitions, Department of Peace and Conflict Research. Uppsala Universitet. Publicado em [\[http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/#Ceasefire_agreements\]](http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/#Ceasefire_agreements). Disponibilidade: 15/10/2012.

VOA (2015). **UN Security Council Demands Access for Aid to Syria**, publicado em voanews.com [\[http://www.voanews.com/content/united-nations-to-combatants-let-humanitarian-aid-into-syria/3113953.html\]](http://www.voanews.com/content/united-nations-to-combatants-let-humanitarian-aid-into-syria/3113953.html). Disponibilidade: 18/06/2015.

WEISS, Thomas G. (2014). A Cultura Humanitária Contestada em Zonas de Guerra. **Contexto Internacional**, 36 (2): 305-48.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP) (2010). **Food Aid Flows 2010 Report**, publicado em wfp.org [\[https://www.wfp.org/content/food-aid-flows-2010-report\]](https://www.wfp.org/content/food-aid-flows-2010-report). Disponibilidade: 10/10/2012.

ZIMERMAN, Artur (2006). **Peguem a foice e vamos à luta: Questões agrárias como determinantes do início de guerra civil, análise global, 1969-1997**. Tese de Doutorado em Ciências Políticas, apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Direitos Humanos da USP (Orientadora: Profa. Dra. Maria Herminia Brandão Tavares de Almeida).